Страны ЕС: интерес к Восточному партнерству

Виолетта Ермакова,
Цент европейской трансформации

Программа Восточное партнерство для стран-партнеров выступает инструментом взаимодействия с Европейским союзом, но внутри самого ЕС программа служит правительствам каждого отдельного государства не только инструментом внешней политики. Анализ публикаций, размещенных на сайтах МИД стран Евросоюза, показывает, что ВП может служить средством выстраивания отношений между государствами внутри ЕС. Страны ЕС можно условно разделить на 3 группы: использующие ВП как возможность наладить связи преимущественно за границами ЕС, использующие ВП в большей степени во взаимодействии со странами ЕС и занимающими промежуточную позицию. Такое разнообразие возможностей использования программы способствует ее развитию. На уровень интереса к программе оказывает влияние и географический фактор: активность стран убывает с востока на запад. Неравномерный интерес европейских государств вызывают и страны-партнеры, имеет значение принятие основных ценностей ЕС и демонстрация такого принятия, а также степень вовлеченности в другие, предлагаемые ЕС программы сотрудничества. При этом ВП обнаруживает два основных ресурса повышения эффективности: увеличение информационной прозрачности и вовлечение в работу программы негосударственных организаций, которые помогают ЕС транслировать европейские ценности в странах-партнерах.

Спустя полтора года с момента запуска инициативы Восточного партнерства в мае 2009 г. актуальным остается вопрос ее практического наполнения конкретными проектами в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества стран ЕС и стран-партнеров ЕС по Восточному партнерству. Обязанность по координации деятельности в рамках ВП возложена на Еврокомиссию, что, с одной стороны, позволяет выстраивать ЕС целостную непротиворечивую политику в отношении стран-партнеров. Но, с другой, делает менее прозрачной взаимные интересы стран ЕС и стран-членов программы ВП, когда речь заходит о двустороннем или многостороннем сотрудничестве на уровне правительств и государственных структур.

Следует отметить, что реальные и артикулируемые интересы отдельных государств могут заметно отличаться, но подвергнуть анализу возможно лишь интересы артикулированные, поэтому в качестве отправной точки для рассмотрения обозначенной темы были взяты материалы, содержащие упоминая о программе Восточное партнерство и опубликованные на сайтах Министерств иностранных дел стран-членов ЕС[i]. Таким образом, речь пойдет не столько обо всем спектре отношений, которое покрывает Восточное партнерство, сколько о представлении о ВП в глазах стран-членов ЕС, транслируемом ими путем отбора и публикации материалов на своих официальных страницах.

Различия между странами ЕС в отношении ВП

В целом, Европейский Союз открыто формулирует свою заинтересованность в реализации программы Восточное партнерство. Один из важнейших интересов ЕС в ВП — создание новых форм поддержания контакта со странами, которые более нет возможности привлечь потенциальным членством в ЕС, либо тех, которые не проявляют заинтересованности в таком членстве. Другими факторами, вызвавшими к жизни программу ВП стали экономический и энергетический кризис, а также военный конфликт России и Грузии. Организация сотрудничества с восточными соседями стала залогом безопасности ЕС в самых разных сферах.

Вместе с тем, заинтересованность каждого конкретного государства, входящего в ЕС, в реализации программы ВП, значительно варьируется, хотя практически все члены ЕС в разное время высказывали одобрение инициативе ВП.

Нужно отметить, что интерес к ВП у каждой конкретной страны ЕС далеко не всегда обусловлен стремлением к сотрудничеству со странами-партнерами. И поддержка ВП как единого европейского проекта не всегда означает, что страны ЕС, одобряя политику ВП, подразумевают свой личный вклад в двусторонние или многосторонние проекты.

Во-первых, это связано с тем, что инициатива ВП исходит от ЕС как единого субъекта политических и экономических отношений, и каждое отдельное государство, заявляя о своей поддержке направленной на Восток политики ЕС, не всегда видит себя самостоятельным субъектом этой политики. Для ряда стран включенность в ВП в большей степени означает их диалог с руководством ЕС, нежели со странами-партнерами по ВП. Это утверждение относится в первую очередь к молодым европейским странам, которым важно выстроить совой имидж как полноценных участниц Союза. По сравнению с более давними членами ЕС, они чаще склонны подчеркивать, что своим участием в ВП они вносят вклад в общую политику Европейского Союза.

Во-вторых, позиция по Восточному партнерству выступает инструментом не только внешней политики ЕС, но и значимым инструментом внутренней европейской политики. Для отдельных государств участие в ВП подразумевает, прежде всего, поддержку соседей по ЕС, имеющих активные интересы в странах-партнерах, и не отражает их заинтересованности в налаживании сотрудничества с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Украиной и Республикой Беларусь. Здесь примером может послужить Словения: документы, содержащие упоминание о ВП и предполагающие обсуждение каких-либо аспектов работы в рамках программе на сайте МИД Словении чаще описывают встречи с европейскими коллегами, нежели с представителями стран-партнеров.

Использование ВП как инструмента внутренней политики в ЕС может проявляться и в следующем виде: активность в восточном направлении означает взятие на себя определенной функции в составе Евросоюза. А именно: государство получает возможность выступить как ведущий актор в восточном векторе политики ЕС, и тем самым усилить свою значимость и вес внутри Евросоюза. Это относится, в первую очередь, к странам, не столь давно получившим полноправное членство в ЕС, например, Польше — одной из инициаторов программы ВП. Наряду с желанием выстроить отношения с ближайшими соседями по своим правилам и с учетом собственных интересов, успех ВП означает для Польши еще и признание ЕС компетентности Польши в проведении политики ЕС на Востоке, о чем говорит министр иностранных дел Польши в речи, посвященной внешнеполитическим целям:

«Мы продвигаем инициативу создания Восточного Партнерства, выдвинутую Польшей и Швецией и получившей статус общеевропейского проекта. Принятие этой инициативы демонстрирует влияние польской дипломатии, основанной на заслуживающих доверия проектах и рациональных аргументах. Это подтверждает компетентность Польши в решении вопросов восточной политики. *Мы продвигаем инициативу создания Восточного Партнерства, выдвинутую Польшей и Швецией и получившей статус общеевропейского проекта. Принятие этой инициативы демонстрирует влияние польской дипломатии, основанной на заслуживающих доверия проектах и рациональных аргументах. Это подтверждает компетентность Польши в решении вопросов восточной политики»*[ii].

Таким образом, первое различие между странами ЕС в отношении программы ВП заключается в том, как именно они используют свое участие в программе: для решения внутриевропейских вопросов или как инструмент собственной внешней политики на Востоке.

Второе различие заключается в неравномерном интересе, проявляемом отдельными странами к различным странам-партнерам. Значительную роль здесь играет географическая близость и традиции взаимодействия, сложившиеся задолго до запуска программы ВП. Очевидно, что интерес к конкретным формам сотрудничества со странами-партнерами ЕС по ВП, ослабевает с Востока на Запад, и особое значение предложенная полтора года назад программа имеет, прежде всего, для стран, расположенных на Восточной границе ЕС: Польши, которая выступила одним из инициаторов ВП, а также Литвы и Латвии. Вместе с тем, большое внимание реализации программы ВП уделяют Германия и Великобритания, позиция которых в значительной степени определяет общую позицию ЕС. Однако заметное различие между восточными и западными странами ЕС заключается в том, что по мере удаления от восточных границ все больший вес приобретает ценностная составляющая сотрудничества. Великобритания и Германия, как следует из анализа опубликованных на сайтах Министерств иностранных дел этих государств, при обсуждении темы Восточного партнерства значительно чаще затрагивают вопросы права человека, демократических преобразований, в то время как Литва, Латвия, Польша в первую очередь говорят о важности экономического сотрудничества[iii]. Таким образом, значимость четырех тематических платформ, сформированных в рамках ВП, также является различной для стран ЕС.

Интересы групп стран ЕС

Из 27 стран, входящих в состав Евросоюза, о своей деятельной поддержке программы ВП заявляют 18:

1) Австрия
2) Бельгия
3) Болгария
4) Великобритания
5) Венгрия
6) Германия
7) Дания
8) Италия
9) Латвия
10)Литва
11)Польша
12) Румыния
13) Словакия
14) Словения
15) Финляндия
16) Чехия
17) Швеция
18) Эстония

Эти 18 государств были выделены документов, опубликованных Министерствами иностранных дел. Сайты МИД рассматриваются как основные источники информации в вопросах взаимодействия стран ЕС со странами-партнерами ЕС по программе ВП, поскольку других источников, где бы аккумулировались данные по этому вопросу, отражающих национальную специфику, а не только мероприятия, проводимые Евросоюзом в целом, не существует.

Выделенные страны можно условно разделить на три группы, в зависимости от активности, которую они проявляют в программе ВП.

К первой группе, наиболее заинтересованных в реализации ВП стран, можно отнести следующие: Германия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Чехия, Швеция. Эти государства либо выступали инициаторами ВП, способствовали становлению ее институциональному оформлению, либо в течении всего времени существования программы настаивали на ее интенсификации[iv] и стремились наполнить конкретным содержанием. Кроме того, эти страны проявляют наибольшую заинтересованность в двустороннем сотрудничестве со странами партнерами и открыто это желание демонстрируют, что выражается и в количестве публикаций на сайтах МИД и в том, насколько конкретные вопросы они затрагивают при проведении встреч на всех уровнях.

Вторую группу образуют Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия и Эстония. Экономический интерес на Востоке, проявляемый этими государствами, заметно слабее, чем у участников первой группы, но вместе с тем, они играют важную роль в формировании европейской политики в рамках ВП, беря на себя роль своеобразных «цензоров», что проявляется в риторике. Представители этих государств редко упоминают о ВП, не подчеркнув его ценностный аспект[v]. Объединяет эти страны стремление не допустить преобладания краткосрочных экономических выгод, которые играю важную роль для стран первой группы, над долгосрочными стратегическими целями, преследуемыми ЕС на Востоке.

Третью группу составляют Австрия, Дания, Италия, Словакия, Словения и Финляндия, стран, которые помимо собственного участие в программе активно используют ее как инструмент выстраивания отношений внутри Европейского союза, причем официальные страницы МИД этих стран освещают в первую очередь внутриевропейские контакты со странами, лежащими на восточной границе Евросоюза[vi]. С одной стороны, такое обсуждение программы ВП на двусторонних переговорах внутри ЕС показывает высокий уровень интереса к сотрудничеству с восточными партнерами и служит стимулом для развития программы. Однако с другой, это показывает, что для стран третьей группы значимость программы ВП как инструмента внутренней политики выше, чем основная функция программы.

Дополнительные факторы, определяющие интерес к программе ВП

Схема финансирования проектов, реализуемых в рамках Восточного партнерства такова, что предложения от стран ЕС и государств-партнеров ЕС по ВП поступают в Еврокомиссию, рассматриваются и утверждаются, и ли затем получают возможность реализации. Это способствует тому, что ряд проектов, имеющих большое значение для инициаторов, реализуется не пропорционально интересу стран-участниц проекта, а определяется желанием Евросоюза в целом продемонстрировать поддержку конкретной страны-партнера по ВП в зависимости от ее стремления к европейской интеграции. Таким образом, Еврокомиссия следит за тем, чтобы экономические выгоды не возобладали над политическими интересами ЕС.

Страны-партнеры ЕС по программе Восточного партнерства в свою очередь демонстрируют различный уровень интереса к этой инициативе. Важную роль здесь играет количество других программ Евросоюза, в которых они задействованы. Чем больше список программ, участницей которых является отельное государство, тем меньше внимания выпадает на долю программы ВП, поскольку все актуальные проекты могут быть реализованы в рамках иных программ, существующих дольше и потому обладающих более совершенной и налаженной системой согласования и реализации проектов. Этим объясняется высокая активность в ВП Беларуси, круг возможностей которой по сотрудничеству с ЕС весьма узок.

Вместе с тем описанное выше разнообразие подходов к использованию механизма Восточного партнерства само по себе способствует развитию этого механизма. Поскольку ВП не только расширяет возможности европейской внешней политики на Востоке, но и служит инструментом для выстраивания отношений внутри ЕС, это способствует более сложно организованному и интенсивному взаимодействию государств и более глубокому, всестороннему осмыслению перспектив, которые открывает программа.

Развитие и координация политик стран ЕС в рамках Восточного партнерства

В настоящий момент стороннему наблюдателю, каковыми в определенные моменты времени выступают и сами участники ВП, следить за достижениями и успехами программы достаточно сложно, поскольку проекты, реализуемые в рамках ВП, мало обсуждаются публично. Зачастую они остаются документами для «внутреннего пользования», поскольку страны-партнеры по ВП не желают громко заявлять о предлагаемых проектах, пока они не будут одобрены Еврокомиссией и запущены их реализация. Еврокомиссия в свою очередь не спешит делать публичным то, что пока находится на рассмотрении. Таким образом, формируется своего рода информационная «черная дыра», которая не позволяет вести активный многосторонний диалог на стадии рассмотрения проектов и корректировать взаимные ожидания. Этот недостаток легко устранит повышение информационной прозрачности, которая позволила бы избежать некоторого взаимного разочарования, наблюдаемого сегодня у обеих сторон. Публикация и обсуждение (оптимально — на единой информационной площадке) тех инициатив, которые еще не получили одобрения, позволила бы государствам более отчетливо увидеть взаимные ожидания и запросы.

Из проведенного анализа очевидно, что страны ЕС имеют довольно различные установки относительно инициативы Восточного партнерства. Помимо этого, структура внешнеполитических отношений ЕС, где переплетаются интересы ЕС в целом, отдельных стран-членов, многочисленных управленческих структур ЕС, международных организаций (типа Совета Европы и ОБСЕ), сама по себе устроена довольно сложно. В такой ситуации требуется приложение дополнительных усилий по координации политик стран ЕС в Восточном партнерстве. Действия отдельных стран-членов могут как углублять и развивать Восточное партнерство, так и конфликтовать, мешать друг другу, вносить еще больший хаос и неразбериху в, и без того, запутанную систему. Выстраиванию отношений в более целесообразном направлении могли бы способствовать следующие шаги со стороны Европейской Комиссии, Европейского Совета (*Council of the European Union*), и МИД стран-членов ЕС:

1. Организация постоянного совещания представителей МИД стран-членов и структур ЕС по вопросам координации политик и стратегического развития инициативы Восточного партнерства;

2. Координация финансовой помощи стран-членов, выделяемой на развитие стран Восточного партнерства. Сегодня большинство стран ЕС выделяет для восточных стран-соседей большие или меньшие средства на вопросы развития демократии, гражданского общества, надлежащего управления, гуманитарные нужды. Часто стратегии отдельных стран заметно отличаются по своим целям, способам оказания поддержки, тематическим направления, что приводит не столько к взаимному усилению стратегий, сколько к обратному эффекту:

    a. Продуктивной выглядит идея создания странами-членами специального фонда Восточного партнерства, из которого могли бы выделяться средства на поддержку значимых инициатив и деятельность структур Восточного партнерства. В частности, до настоящего времени ни Форум гражданского общества Восточного партнерства, ни инициативы гражданского общества внутри ЕС и стран-партнеров, не имеют достаточного уровня финансовой поддержки;

    b. Страны-члены ЕС, представили гражданского общества ЕС, международные организации (или доноры) с одной стороны, а также представители правительств стран Восточного партнерства и гражданского общества стран Восточного партнерства с другой стороны (акцепторы) могли бы подписать рамочный документ — Меморандум об оказании внешней помощи в вопросах развития — по прототипу Парижской декларации об эффективности внешней помощи и Акровской повестки деятельности. Это способствовало бы координации общей политики доноров с реальными нуждами и потребностями развития стран-партнеров.

3. Страны-члены могли бы оказывать более активную дипломатическую поддержку деятельности гражданского общества, в частности, через расширение контактов с представителями Национальных платформ гражданского и национальными координаторами Форума гражданского общества, поддержку многостороннего взаимодействия между организациями гражданского общества. В частности, в структурах МИД стран ЕС и их дипломатических представительствах, а также в структурах Делегаций Европейской Комиссии в странах Восточного партнерства могли бы быть назначены специальные представители по вопросам взаимодействия с гражданским обществом.

[i] Сайты министерств можно найти по следующим ссылкам:

1. МИД Австрии
2. МИД Бельгии
3. МИД Болгарии
4. МИД Великобритании
5. МИД Венгрии
6. МИД Германии
7. МИД Дании
8. МИД Италии
9. МИД Латвии
10. МИД Литвы
11. МИД Польши
12. МИД Румынии
13. МИД Словакии
14. МИД Словении
15. МИД Финляндии
16. МИД Чехии
17. МИД Швеции
18. МИД Эстонии

[ii] Minister of the Foreign Affairs, Mr Radosław Sikorski, on the goals of the Poland's foreign policy for 2009

[iii] Показательна следующая цитата из речи министра иностранных дел Литвы, в ней интересен порядок, в котором выстроены предполагаемые направления сотрудничества: «*Восточное Партнерство нацелено не только на решение вопросов торговли и упрощение визового режима. Страны партнеры, если они относятся к участию в Восточном партнерстве серьезно, должны придерживаться универсальных ценностей и принципов - демократии, прав человека, уважения к территориальной целостности других стран*».

[iv] Речь литовского министра иностранных дел на семинаре «ВП — возможности и вызовы» служит примером активной риторики, призванной привлечь внимание к развитию инициативы ВП.

[v] Характерным примером может послужить высказывание: «*Восточное Партнерство становится важным политическим проектом для обеих сторон, основанном на общих ценностях и интересах. Общие ценности, прежде всего демократия и принцип господства права, особенно важны, поскольку без них мы не можем говорить о подлинном партнерстве*», принадлежащее министру иностранных дел Эстонии.

[vi] Эту тенденцию можно проследить на сайте МИД Финляндии: первая дюжина документов, найденных по запросу «Eastern Partnership» на 2/3 состоит из описания встреч министра с коллегами по ЕС.